

伊朗制裁问题的国际法解析

常明霞^{*}

〔摘要〕近年来，伊朗核问题一直是全世界关注的焦点问题，西方国家推动联合国通过了多项制裁决议，美国和欧盟也推出了单边制裁法案或议案，希望迫使伊朗放弃核计划。西方国家加大伊朗制裁之举将对中国公司在伊朗开展业务产生重大影响。从国际法角度看，联合国通过的决议构成各国的国际义务，但美国和欧盟的单边制裁违反了“互不干涉”及“国家管辖权”等国际法基本原则和制度。

〔关键词〕伊朗；制裁；国际法

2010年以来，由伊朗核问题引发的对伊制裁一直是国际社会的热点问题，安理会于2010年6月通过了第1929号对伊制裁决议；美国、欧盟也通过其内部立法机构通过了一系列单边制裁法案或议案。

从国际法角度看，联合国通过的决议构成各国的国际义务，违反该国际义务应当承担国际法上的国家责任。但美国和欧盟的单边制裁违反了“互不干涉”及“国家管辖权”等国际法基本原则和制度。

一、从国际法角度分析联合国制裁决议

联合国制裁决议的国际法依据

1. 《联合国宪章》的规定

《联合国宪章》（以下简称《宪章》）是国际法“宪法性”法律文件。依据《宪章》，联合国安理会是目前国际法体系中有权决定实施多边国际

^{*} 常明霞，中国石油化工集团公司法律事务部。

制裁的唯一主体，联合国制裁是《宪章》赋予安理会维持国际和平与安全的强制执行措施。

《联合国宪章》第24条授予了安全理事会维持国际和平及安全的责任，第七章授予安理会可以通过制裁手段履行维持国际和平及安全的职责。^①

2. 国际不法行为是引发制裁的前提

自2006年以来，联合国安理会针对伊朗核问题先后作出了四项制裁决议，这些决议是基于《联合国宪章》这一国际法依据作出的。依据联合国安理会的判断，伊朗的国际不法行为在先，安理会才作出了第1929号等一系列制裁决议。^②

联合国四项决议的制裁对象是与伊朗核制造、铀浓缩及军工相关的个人和组织，制裁措施是对参与和涉及伊朗核制造、铀浓缩及军工的人员在成员国入境、过境时予以监控，禁止在核制造、铀浓缩及军工方面向伊朗提供设备、物资、技术、运输、服务、培训和金融支持等。

3. 各国应遵守联合国制裁决议

同样依据《联合国宪章》，对于安理会通过的决议，各国有国际法上的义务遵守执行。

我国作为联合国安理会常任理事国，也有义务遵守上述各项决议。我国对联合国体制内的国际法院以及国际海洋法法庭、国际刑事法院等国际性争端解决机构的管辖权都声明保留，但对联合国安理会作出的制裁性决议我国一向严格执行，恪守国际义务。

在伊朗制裁问题上，特别是第1929号决议通过期间，我国外交部门一方面要和其他国家一起表达联合国安理会对于伊朗核问题的立场，另一方

^① 《联合国宪章》第二十四条：“一、为保证联合国行动迅速有效起见，各会员国将维持国际和平及安全之主要责任，授予安全理事会，并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时，即系代表各会员国。二、安全理事会于履行此项职务时，应遵照联合国之宗旨及原则。为履行此项职务而授予安全理事会之特定权力，于本宪章第六章、第七章、第八章及第十二章内规定之。”《联合国宪章》第四十一条：“安全理事会得决定所应采武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝。”

^② 正如安理会第1929号决议中所指出的，安理会是考虑到“《不扩散核武器条约》的承诺和该条约所有缔约国全面遵守一切义务的必要性”；原子能机构理事会决议则指出，“解决伊朗核问题有助于全球防扩散努力和实现中东无大规模毁灭性武器”，并有证据证明“伊朗没有按安理会第1696（2006）、1737（2006）、1747（2007）和1803（2008）号决议规定，全面、持续地暂停所有浓缩相关活动和后处理活动及与重水有关的项目”。

面又要充分考虑、保护我国在伊朗的能源利益。最终通过的1929号决议版本与最初美国等西方国家提出的草案版本相比，删除了对伊朗能源行业实施制裁的内容，仅表示承认伊朗能源收入与核扩散之间的潜在联系，并注意到石化工业所需的化学工艺设备、材料与核燃料循环之间具有很多共同点，并无要求各成员国就与伊朗能源行业有关事宜采取具体措施的实质性内容。

正是因为联合国机制内制裁伊朗能源行业的计划落空，美国等西方国家逐步收紧了通过国内法制裁伊朗能源行业的各项措施。

二、美国的单边制裁缺乏足够的国际法依据

（一）美国对伊朗单边制裁概述

美国自1979年开始对伊朗实施制裁，^① 相关法律包括多项总统令、法案、联邦行政法规和联邦政府公告。2010年美国国会将该法案修订为《2010全面制裁伊朗、问责及撤资法》（以下简称《全面制裁法》）。《全面制裁法》之后美国国务院和财政部还宣布其他制裁措施，包括在第13590号总统令、2012财政年度《国防授权法》等文件。最新动态是，2012年2月6日美国总统奥巴马宣布了一项新的行政命令，授权财政部和国务卿冻结伊朗政府和伊朗金融机构财产，进一步收紧、细化了对伊朗的单边制裁措施。

（二）域外适用的制裁措施分析

美国制裁伊朗的法律可以根据其适用范围被划分为只针对美国人适用的法律和针对非美国人（即外国人）适用的法律。美国法律已经禁止美国人或受美国管辖的人与伊朗国家、伊朗政府、伊朗国民及伊朗公司进行交易。^② 如我国公司在美国依据当地法律成立的机构构成“美国人”，我国公

^① 美国对外经济制裁始于1919年威尔逊总统的一次讲话，他说：“一个遭受抵制的国家就是一个即将投降的国家。运用这种经济的、和平的、平静的但致命的手段，就没有必要诉诸武力。它是一种可怕的手段。它不用牺牲被制裁国以外的任何一条生命，但它对一个国家所带来的压力在我看来是任何一个现代国家都无法承受的”。

^② 依据美国法律，美国人的定义是：“任何美国公民，具有永久居留权的外国人，根据美国法律成立的公司（包括其外国分支机构），或在美国的任何人。”受美国管辖的人是指：“无论身在何处的美国公民或居民；任何身处美国境内的人；任何依据美国法律或者美国任何州、地区、属地或者区的法律成立的组织；以及任何受前款项下组织或个人控制的合伙、联合体、公司或其他组织。”

司赴美国的团组人员构成受美国管辖的人。

除美国人和受美国管辖的人之外的人构成外国人。美国将其对伊朗的制裁措施加以域外适用（extraterrestrial measures）（也称“治外法权”）始于1996年的《伊朗利比亚制裁法案》（“达马托法”），也就是《全面制裁法》的前身。

美国自2010年以来，对伊朗制裁的重点是油气行业和金融领域。《全面制裁法》等法律均对外国人发生效力。美国总统有权决定对违反上述能源、金融领域法律的外国法人进行制裁，也可对该外国法人的母公司或者子公司进行制裁。

1. 油气行业

美国对伊朗油气行业的制裁措施集中在《全面制裁法》和第13590号总统令中，对于外国公司在伊朗油气行业投资、伊朗成品油及化工产品领域的商业都有详细规定。对于违反者（无论是否是美国人或美国公司），总统有权宣布或授权国务院宣布某些法律规定的制裁措施。如2012年1月12日美国国务院宣布，对中国、新加坡和阿联酋三家与伊朗有石油贸易往来的公司实施制裁，其中包括我国石油贸易企业珠海振戎公司。具体制裁措施包括：受到制裁的三家公司将不能获得美国的出口许可、美国进出口银行的融资以及美国金融机构高于1000万美元的贷款。

2. 金融领域

2011年10月11日，美国财政部颁布《有关全面制裁伊朗、责罚以及剥夺的2010法案的规定》，规定为外国银行开立代理账户的美国银行需要向相关外国银行就涉伊业务问题进行征询，并将征询结果向美国财政部汇报。11月21日，美国财政部长依据美国法宣布伊朗为“洗钱主要关注国”，要求美国的金融机构做好尽职调查，严格限制任何国家的金融机构通过美国金融机构和伊朗发生业务往来。12月31日，美国总统奥巴马签署的《2012财政年度国防授权法案》规定，2012年3月1日及之后如果与伊朗中央银行及其他金融机构从事重大交易，将面临被美国金融系统隔离的制裁，而2012年6月29日及之后如果从伊朗购买石油或石化产品，或者为购买伊朗石油或石化产品提供便利，则也将面临被美国金融系统隔离的制裁。

金融方面的制裁针对的是外国银行，措施是切断涉及伊朗业务的外国金融机构与美国金融机构之间的所有业务联系，利用美国金融业在国际金

融界的关键地位，控制结算、融资等环节，达到切断所有金融机构和伊朗中央银行和其他金融机构的联系，彻底将伊朗排除在世界金融体系之外的目的。

（三）美国对伊朗制裁措施域外适用的国际法分析

1. 管辖权

根据普遍承认的国际法基本原则，国家行使管辖权的依据有属地原则（territoriality）、属人原则（personality）、普遍管辖原则（universality）和保护性管辖原则（protective jurisdiction），^① 美国的域外经济制裁法律并不符合上述任何一项原则。

首先，前述美国法律规定的对伊朗油气行业的制裁针对的是发生在美国境外的商业行为，美国没有属地管辖权；其次，制裁实质上针对的是第三国的能源公司或金融机构，美国没有属人管辖权；再次，普遍管辖原则针对的是国际法上公认的违法犯罪行为，而美国对伊朗的制裁法律针对的是普通经济贸易行为；最后，保护性管辖针对的是外国人直接危害本国安全的行为，美国域外制裁法所针对的是第三国与被制裁国之间的正常贸易往来，没有对美国的国家安全构成直接危害。

2. 美国对伊制裁措施的具体分析

在能源行业，美国法律规定的制裁措施包括禁止外汇交易，禁止银行交易，禁止财产交易，授权州、地方政府撤资等；在金融领域，美国对涉伊外国主体的制裁措施是切断美国金融机构和这些外国主体的业务联系，取消来自美国金融机构的财务支持或限制、禁止美国人或美国公司与外国主体商品技术进出口方面的交易等。

虽然这些措施是通过控制美国人或受美国管辖的人执行，并在法律条款中刻意模糊了制裁主体，但其目的和实施的效果都是制裁和伊朗有商业往来，尤其是在能源领域和金融领域有往来的外国主体。

美国对伊朗的制裁性文件表现为美国的国内法，依据国际法，一国立

^① 属地管辖权是指以领土为范围，对领土内的人、物、事管辖。属人管辖权是指国家有权对具有其本国国籍的人或物均具有管辖的权利，对包括船舶、航空器、航天器等获得国籍的特定物。保护性管辖权是指国家为了保护本国的安全、独立和利益，包括本国国民的生命、财产和利益，而对于外国人在该国领域之外，对该国国家或其国民的犯罪行为实行的管辖。保护性管辖权，包括两个条件：一是，外国人在领土外的行为所侵害的是该国或其公民的重大利益，构成该国刑法规定的罪行或规定应处一定刑罚以上的罪行；二是，该行为根据行为地法律同样构成应处刑罚的罪行。

法权是其主权的体现，符合国际法原则，但是这些法律的实施超越了一个主权国家内部管辖权的限度，超越了在管辖问题上属地原则、属人原则、保护性原则的基本含义，过分扩大了“保护性原则”的外延，这种国内法的域外适用缺乏足够的国际法理论依据，也是对安理会管辖权和安理会正当制裁程序的干涉。其他国家及其他国家的公民和实体没有义务遵守这些制裁性法律文件中的义务。

三、欧盟对伊朗制裁措施的国际法分析

（一）制裁情况

2012年1月23日，欧盟外长会议在比利时首都布鲁塞尔举行，会议通过了针对伊朗核问题的决议。这一决议中欧盟加大了对伊朗的制裁力度。^①

（二）制裁适用主体的国际法分析

欧盟制裁伊朗的相关决定包括欧盟委员会2010年第413号决定及相关修订、2010年第961号规定及相关修订、2011年第235号决定及相关修订、2011年第359号决定及相关修订和2012年第35号决定。其中2010年961号和2011年359号决议中规定了决议的适用范围：

1. 任何欧盟成员国的国民，包括其在欧盟境外的行为；
2. 在欧盟成员国成立的机构，包括其在欧盟境外的行为；
3. 任何人（包括中国公司）在欧盟境内全部或部分进行的商业活动。

上述前两项体现了被各国普遍承认的属地和属人管辖原则，第3项和美国关于制裁措施适用主体的表述一样，刻意模糊了适用主体的界限，但很显然其立法目的在于约束外国实体的行为，试图在域外适用其法律，不符合国际法基本原则。

（三）欧盟对“治外法权”态度的变化

欧洲国家一直对美国将制裁措施适用到非美国公司的做法颇有微词，认为域外适用违反国际法。针对美国制裁法律的域外效力，欧盟的一些国

^① 欧盟的制裁措施包括：在能源方面，欧盟将采取石油禁运，从2012年1月23日起，欧盟将不再与伊朗签署新的石油合同，已经生效的石油合同被“宽限”执行至7月1日；金融方面，欧盟禁止为伊朗石油贸易提供融资和保险服务，将冻结伊朗中央银行在欧盟境内的资产，并禁止其与欧盟金融机构进行黄金及贵金属交易；在进出口方面，禁止向伊朗出口石油产业关键设备和核心技术。

家（例如英国）都出台了各自的阻碍法（blocking legislation）以保护本国的跨国公司利益。但是近期欧盟出台的制裁措施表明，欧盟的这一立场正在改变，转而支持美国的治外法权政策。这一转变主要是因为欧盟国家的公司逐步退出了伊朗市场，美国近期的制裁措施对欧盟国家公司的影响不大。此外，在政治上，欧盟也更希望欧洲国家以统一的声音对国际事务做出回应，在这一过程中，保持和美国的一致立场有助于欧盟内部各国达成一致的意见。

我国外交部多次表示“治外法权”不符合国际法，强调美国国内法或欧盟立法不适用于我国公民和法人，我国公司应密切配合我国外交政策，寻求商业利益的最大化。

An Analysis of Sanctions against Iran —from the International Law Aspect

Chang Mingxia

[**Abstract**] Recently, the nuclear problem of Iran is the whole world concern. The UN has adopt several sanctions against Iran; the US and EU have also applied certain sanctions alike. Such sanctions mainly made by western countries will impose great impact on the enterprises of our country founded in Iran. The multilateral sanctions adopted by the UN are the obligations imposed by international law, while the unilateral sanctions applied by the US and EU are illegal because of violating the basic principles and rules of international law, for example, the non-interference principle and the state jurisdiction.

[**Key words**] Iran; Sanctions; International Law